

Antropologia, Desenvolvimento e Povos Tradicionais

O desenvolvimento *fast track*: desafios para os antropólogos¹

Andréa Zhouri²

Uma tradição dentro da ABA

Agradeço ao presidente da Associação Brasileira de Antropologia, Antonio Carlos de Souza Lima, e ao coordenador do Comitê Quilombos, Aderval Costa Filho, pelo convite. É uma honra participar deste seminário em comemoração aos 60 anos da ABA, assim como da equipe de trabalho que elaborou o Protocolo de Brasília,³ que será lido mais tarde neste evento. Esse protocolo é resultado de um trabalho coletivo muito especial, que reuniu a Comissão de Assuntos Indígenas (CAI) e dois comitês da ABA – o Comitê Quilombo e o Comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grande Projetos – com o intuito de refletir sobre os desafios enfrentados pelos antropólogos e os grupos com os quais trabalham ante a conjuntura política e econômica do país na atualidade.

E não é por acaso que estamos reunidos em uma mesma mesa-redonda para tratar da questão do desenvolvimento, do meio ambiente e dos povos tradicionais. Meio ambiente e povos tradicionais estão na linha de frente das consequências geradas pelos projetos ditos de desenvolvimento. De forma que as interfaces entre os comitês e a Comissão de Assuntos Indígenas existem para além das temáticas e das agendas específicas. É certo também que esses não são temas que configuram um campo novo na antropologia brasileira e, em específico, no âmbito da ABA. Gerações de antropólogos vêm tratando de temáticas relacionadas aos grandes pro-

1 Texto apresentado na Sessão IV – Quilombos, Povos Tradicionais e Territórios: Estado, desenvolvimento e reprodução Social da Diferença, do Seminário 60+ ABA, Universidade de Brasília, 20 de agosto de 2015.

2 Departamento de Antropologia e Arqueologia da UFMG. Pesquisadora do CNPq e da Fapemig.

3 PROTOCOLO DE BRASÍLIA. Laudos antropológicos: condições para o exercício de um trabalho científico. Brasília: Associação Brasileira de Antropologia, 2015.

jetos ao longo dos anos e nos deixaram um legado, um acúmulo de conhecimento acerca das consequências desses projetos sobre os modos de vida dos grupos afetados e seus ambientes. Assumindo o risco de esquecimentos pelo resgate da memória, que é ela mesma resultado do jogo entre lembrança e esquecimento (POLLAK, 1989; HALBWACHS, 1990; PORTELLI, 1996), eu gostaria de recordar especialmente os trabalhos de Lygia Sigaud e Silvio Coelho, que já não se encontram mais entre nós, bem como os trabalhos de Aurelio Vianna, Parry Scott, Stephen Baines, Sonia Magalhães, Gustavo Lins Ribeiro, enfim, alguns dos antropólogos que fizeram contribuições inovadoras e relevantes para o tema das hidrelétricas e seus impactos pelo menos desde os anos 1980. Sublinho também as contribuições de Mauro Almeida, Manuela Carneiro da Cunha, Neide Esterci, Henyo Barreto, entre outros, que tiveram papel fundamental para a discussão sobre sociobiodiversidade, sustentabilidade e conhecimentos tradicionais.

Eu não pretendo, e não conseguiria, resgatar todos os nomes que contribuíram para a temática socioambiental dentro da ABA, de modo que me desculpo pelas omissões. Mas o que eu gostaria de ressaltar nesta oportunidade é exatamente a existência de certa tradição dentro da associação envolvendo reflexões acadêmicas e práticas na esfera pública relacionadas ao tema dos grandes projetos, do meio ambiente e das comunidades tradicionais, embora o comitê com essa configuração tenha sido criado somente em 2011, durante a gestão de Bela Feldman-Bianco, quando a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) já tinha evidenciado o retorno das grandes obras, sobretudo as hidrelétricas da Amazônia, ao centro do projeto de crescimento econômico do país.

O Comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos

Nos anos que antecederam a criação do Comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos pela ABA, uma rede de pesquisadores vinha tratando sistematicamente do tema do desenvolvimento e do meio ambiente em diferentes eventos acadêmicos, a exemplo dos sucessivos grupos de trabalho e mesas-redondas ocorridos no contexto da RBA e da Anpocs desde o início dos anos 2000. Destaco,

por exemplo, os encontros da rede Ciências Sociais e Barragens nos anos de 2005, 2007 e 2010, todos com participação significativa de antropólogos. Recordo que, em 2010, no encontro de Belém, Sonia Magalhães (UFPA) e eu conversávamos com Gustavo Lins Ribeiro (UnB e ex-presidente da ABA) sobre a necessidade de um espaço específico dentro da ABA para reflexão sobre os grandes projetos. Em seguida, por ocasião da minha inserção como membro da diretoria da ABA (gestão 2011-2012), e contando com a valorosa experiência de Henyo Barreto, essa proposta foi apresentada à presidente Bela Feldman-Bianco, que a acolheu de imediato. É importante registrar que o Comitê teve um trabalho muito intenso nos dois primeiros anos de sua criação em função do licenciamento ambiental, à época, da hidrelétrica de Belo Monte, uma obra paradigmática em vários sentidos, sobretudo no que diz respeito à proposta de desenvolvimento que se desenhava para o país, incluindo, obviamente, as suas consequências.

Vale lembrar que o Comitê esteve envolvido em diversas situações, eventos, processos e iniciativas ligadas a Belo Monte, a começar pelo seminário Belo Monte e a Questão Indígena, ocorrido na Universidade de Brasília em setembro de 2011. À época, inúmeras articulações foram feitas junto ao Palácio do Planalto e ao Congresso Nacional. Entre tantas iniciativas, a ABA foi responsável pela articulação de um posicionamento público sobre Belo Monte envolvendo mais de 20 sociedades científicas naquele momento, a despeito de uma diversidade de posições dentro da própria associação e entre as diferentes instituições. De modo que, se toda essa movimentação não surtiu o efeito esperado e o licenciamento da obra prosseguiu a despeito das críticas, tal fato ocorreu menos em função de uma ausência ou omissão dos antropólogos e mais em decorrência das forças políticas hegemônicas constitutivas do Estado brasileiro e sua crença inarredável no desenvolvimento via grandes obras de infraestrutura.

O credo desenvolvimentista permanece firmemente encrustado na forma de pensar o presente e o futuro da nação, de modo que os desafios atuais e futuros para o trabalho científico dos antropólogos permanecem e se avolumam. A agenda dos antropólogos que trabalham com os grupos afetados por projetos de desenvolvimento,

sobretudo no âmbito da ABA, é invariavelmente subsumida pelas dinâmicas e processos gerados externamente, ou seja, pelas reviravoltas dos planos econômicos e políticos do Estado brasileiro. Cabe, então, entender a conjuntura político-econômica da sociedade brasileira na atualidade como forma de acessar o contexto e alguns dos desafios que permeiam a atuação do antropólogo nesse campo profissional e científico.

A atuação do antropólogo no contexto econômico-político da atualidade

A economia brasileira tem mantido a ênfase do crescimento na exportação de *commodities*, havendo uma caracterização da participação brasileira no mercado internacional como provedor de recursos primários. Práticas corporativas de caráter neoextrativista se tornaram uma atrativa frente de investimentos por parte de grandes empreendimentos e grupos financeiros (MATTEI, 2013; MILANEZ e SANTOS, 2013). Grandes hidrelétricas e complexos minerários, que incluem gigantescas minas a céu aberto, minerodutos com centenas de quilômetros de extensão e sistemas portuários, além dos monocultivos de eucalipto, soja e cana, são alguns dos principais ingredientes dessa economia extrativa. O extrativismo, como salientou Eduardo Gudynas em seminário recente sobre mineração ocorrido na Universidade Federal de Minas Gerais (3 e 4 de agosto de 2015), não é indústria: é um modo de apropriação da natureza e não exatamente um modo de produção industrial. Esse modelo de economia extrativa, que é uma tradição colonial em todo o continente latino-americano recorrentemente atualizada, inclusive pela incorporação de novas tecnologias, apresenta como características centrais dois aspectos: a) a “amputação da natureza”, uma metáfora utilizada por Gudynas para expressar a impossibilidade de mitigação dos seus efeitos ambientais; b) a expropriação, tendo em vista a colisão direta com os territórios de vida dos povos indígenas e das comunidades tradicionais.

As decisões sobre a realização dessas obras são tomadas a partir de um planejamento econômico que é centralizado e abstrato (ZHOURI, 2012). O debate público, ainda que de forma tímida e tardia, está previsto apenas para a etapa do licenciamento ambiental,

instância também de referência para a atuação do antropólogo, seja como perito técnico em diferentes agências governamentais (Ibama, ICMBio, Funai, Iphan), seja no Ministério Público, nas empresas de consultoria, nas universidades etc. Uma análise dos desafios para o antropólogo nessas instâncias foi publicada em artigo escrito em coautoria com Raquel Oliveira para a coletânea editada por Bela Feldman-Bianco intitulada *Desafios da antropologia brasileira*, disponível em PDF no *site* da ABA. Nesta apresentação, retomo alguns aspectos para explorar questões a serem enfrentadas no contexto atual, sobretudo a partir das medidas da Agenda Brasil anunciadas pelo governo na semana passada (agosto de 2015), as quais, entre outros aspectos, preveem:

Revisão e implementação de marco jurídico do setor de mineração, como forma de atrair investimentos produtivos;

Revisão da legislação de licenciamento de investimentos na zona costeira, áreas naturais protegidas e cidades históricas, como forma de incentivar novos investimentos produtivos;

Revisão dos marcos jurídicos que regulam áreas indígenas, como forma de compatibilizá-las com as atividades produtivas;

Estímulo ao desenvolvimento turístico, aproveitando o câmbio favorável, e à realização de megaeventos. Incluir a eliminação de vistos turísticos para mercados estratégicos, aliado à simplificação de licenciamento para construção de equipamentos e infraestrutura turística em cidades históricas, orla marítima e unidades de conservação;

PEC das Obras Estruturantes – estabelecer processo de fast-track para o licenciamento ambiental para obras estruturantes do PAC e dos programas de concessão, com prazos máximos para emissão de licenças. Simplificar procedimentos de licenciamento ambiental, com a consolidação ou codificação da legislação do setor, que é complexa e muito esparsa; [...].

Observa-se que a revisão do licenciamento ambiental com a finalidade de sua simplificação permeia as diferentes propostas da

agenda (veja tramitação do PL 654/2015 no Senado Federal e a aprovação da Lei 2.946/2015 em Minas Gerais). Com efeito, a simplificação do licenciamento é algo que vem sendo debatido e defendido por instâncias interessadas na aprovação das obras e nesse modelo de economia há algum tempo.

Elaborado a partir de um modelo de governança ambiental instaurado desde os anos 1970 e 1980, o sistema de licenciamento ambiental está recorrentemente na mira de críticos de diferentes matizes. Enquanto empresários e setores do Estado o consideram um atraso ao desenvolvimento (moroso, excessivamente burocrático etc.), grupos sociais e ambientalistas o consideram ineficiente do ponto de vista da avaliação efetiva dos impactos socioambientais dos empreendimentos possivelmente degradadores do ambiente. Recentes portarias interministeriais (PI) que tratam do licenciamento são exemplos dessas investidas. A PI 419/2011, substituída pela 60/2015, define prazos cada vez mais exíguos para a avaliação de relatórios ambientais e o pronunciamento de órgãos nos quais os antropólogos atuam. Então, estamos diante de mudanças normativas frequentes, rápidas e sequenciais, ao sabor do clima político e econômico, que acabam também por instaurar uma zona cinzenta de insegurança e incerteza na qual o antropólogo deve operar.

Fato é que o licenciamento tem sido um sistema amigável em relação aos projetos que interferem de modo irreversível no ambiente. Medidas mitigadoras e compensatórias, em geral, substituem avaliações de viabilidade socioambiental e permitem a continuidade dos projetos por meio de mecanismos “adequadores”, ou seja, mecanismos higienizadores e legalizadores gerados no âmbito do próprio licenciamento em curso por meio de certos ajustes *ad hoc* e caso a caso (ZHOURI, 2014). Adicionalmente, as análises da realidade social afetada por um projeto específico se baseiam nas necessidades do próprio empreendimento, ou seja, são elaboradas na perspectiva da própria obra, como, por exemplo, no caso das áreas consideradas atingidas por uma mina ou uma barragem. Essas são adstritas aos espaços a serem efetivamente inundados pelo reservatório daquela obra; então, a população dita atingida é considerada como aquela que vive na área de alagamento basicamente. Os estudos ambientais (EIA/RIMA) dificilmente consideram as realidades

dos lugares (ESCOBAR, 1995, 2001), quer dizer, a organização social de base comunitária e seus espaços de viver. E isso tem implicações diretas no entendimento e na conceituação acerca de quem é o atingido.

A definição do universo dos atingidos depende, em geral, de um planejamento abstrato e orçamentário estabelecido pelas políticas do Estado e das empresas, conforme antropólogos têm apontado desde os anos 1980, a exemplo de Lygia Sigaud, Aurelio Vianna, Silvio Coelho, entre outros.

Que desafios essa perspectiva coloca para os antropólogos? Ora, se o desenvolvimento pode ser compreendido como um projeto de governo característico do Estado moderno, ou seja, na acepção de Tania Murray Li (1999), como um esforço para produzir sujeitos governáveis, então as noções de legibilidade e população se tornam centrais para essa reflexão. Entendendo a população como categoria nuclear para as ordens de justificativa ao desenvolvimento, ou seja, como seu objeto, meio e fim, torná-la legível passa a ser condição de governabilidade. As intervenções do Estado para o ordenamento do espaço, com as classificações possíveis, legítimas e desejáveis a respeito dos seus usos, implica uma capacidade de controle sobre os sujeitos e seus respectivos territórios (SCOTT, 1998). A racionalização e a padronização do tecido social são, portanto, impostas como condições para torná-lo legível e governável (ZHOURI, 2014). Tal processo constitui um dos desafios centrais para a abordagem e a prática da antropologia.

Estamos diante de uma violência simbólica que, por conseguinte, se alinha na prática à violência física, uma vez que a flexibilização de normas e procedimentos, junto com a ineficiência do monitoramento, ou seja, o jogo da trama entre a ilegalidade e a alegabilidade, frequentemente abrem brechas para a emergência de ações violentas nas localidades. O deslocamento compulsório e o deslocamento *in situ* (FELDMAN, GEISLER e SILBERLING, 2003) acompanham, em geral, as violações de direitos humanos, notadamente o direito a informação, a água potável, a moradia, o direito de ir e vir, a segurança alimentar, além do próprio direito diferenciado de cidadania tal como prescreve a Constituição do país.

No que concerne a essas violações, cabe mencionar que, em diferentes situações etnográficas analisadas ao longo dos anos, seja no caso das barragens hidrelétricas, dos monocultivos para produção de *biodiesel* ou da exploração de minério de ferro, os conflitos ambientais têm sublinhado denúncias sobre ilegalidades que demandam crescentes intervenções do Ministério Público. Diante dessa situação, este tem adotado cada vez mais a estratégia de mediação de conflito, contando com aportes financeiros e técnicos de instituições internacionais como o Banco Mundial. A observação desse processo faz emergir a seguinte indagação: qual seria o papel destinado aos antropólogos nesse contexto de acirramento dos conflitos ambientais?

Limites do consensualismo no campo ambiental

Pesquisas etnográficas envolvendo mesas de mediação/negociação de conflitos ambientais provocados por mineradoras, hidrelétricas e mesmo empreendimentos imobiliários urbanos têm mostrado alguns deslocamentos de sentido significativos e preocupantes, como o deslocamento da participação para a negociação, dos direitos para os interesses, dos sujeitos para os indivíduos, da política, enfim, para a economia (ZHOURI, 2015).

O conflito é entendido como uma disputa entre partes (individuais) que têm, cada qual, seus interesses específicos. Essa é uma concepção de conflito deslocada de uma compreensão política, quer dizer, do entendimento do conflito como diferença e contraditório (MOUFFE, 1999; RANCIÈRE, 1996), na medida em que os grupos sociais não expressam somente interesses opostos, mas apresentam diferentes posições sociais e, com elas, diferentes projetos de sociedade e de meio ambiente.

Ao contrário do jogo da mitigação e da compensação que estrutura o campo ambiental, incluindo o instrumento jurídico denominado termo de ajustamento de conduta (TAC), muitos grupos sociais demandam a possibilidade da autodeterminação em relação aos territórios que tradicionalmente ocupam e a revisão dos princípios e procedimentos que coordenam a reorientação espacial das atividades econômicas pelo Estado de acordo com a Convenção 169 da OIT

(ZHOURI, 2014). Essa demanda implica a politização do debate a partir de uma perspectiva da diferença cultural e das relações de classe, as quais sublinham, de fato, “a questão ambiental” e outras denominações relevantes para as políticas públicas do meio ambiente, tais como as categorias de impacto e população atingida.

A perspectiva da negociação de conflito, institucionalizada pelo paradigma da adequação ambiental e disseminada pelo Banco Mundial, repousa em princípios liberais de individualização de sujeitos e igualdade de tratamento, os quais são supostamente assegurados pela universalidade da lei. Entretanto, tais princípios, que são aparentemente democráticos e justos (solução todos ganham), quando aplicados em sociedades estruturadas por diferentes modalidades de desigualdade – isto é, desigualdades sociais, econômicas, culturais e ambientais – e por grupos com direitos diferenciados de cidadania (indígenas, quilombolas, entre outros), tendem a perpetuar essas condições desiguais, como evidenciado pelas centenas de casos registrados nas diferentes pesquisas de grupos que se reúnem no âmbito da RBA, da REA, da RAM e demais fóruns de pesquisa do país e das Américas, assim como pelas diferentes cartografias de conflitos ambientais e de comunidades tradicionais realizadas ao longo da última década. Enfim, são registros das desigualdades socioambientais em curso no país e no continente latino-americano que tendem a se agravar com a nova onda extrativista e cujos desafios algumas técnicas de mediação de conflito tentam resolver. Contudo, nesse processo, as desigualdades são reproduzidas e perpetuadas, ainda que inadvertidamente. Um dos desafios para as pesquisas antropológicas está justamente em desvelar as categorias do entendimento que acabam por hierarquizar sentidos e sujeitos, replicando formas de dominação pela colonialidade epistêmica e simbólica (MIGNOLO, 2003; QUIJANO, 2005).

Outros desafios resultam, ainda, das situações de conflito específicas em que os antropólogos são, cada vez mais, chamados a participar como mediadores. Portanto, necessária se faz uma reflexão crítica que evidencie tanto a forma como os procedimentos são estruturados nesse campo ambiental quanto as possibilidades de atuação profissional do antropólogo resguardadas pelos cânones da disciplina.

Referências

ESCOBAR, Arturo. Culture sits in places: reflections on globalism and subaltern strategies of localization. *Political Geography*, 20, p. 139-174, 2001.

_____. *Encountering development*. The making and unmaking of the Third World. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FELDMAN, Shelley; GEISLER, Charles; SILBERLING, Louise. Moving targets: displacement, impoverishment and development. *International Social Science Journal*, v. 55, n. 175, p. 7-13, 2003.

HALBWACHS, Maurice. *A memória coletiva*. São Paulo: Vértice, 1990.

LI, Tania Murray. Compromising power: development, culture and rule in Indonesia. *Cultural Anthropology*, v. 14, n. 3, p. 295-322, 1999.

MATTEI, L. Desenvolvimento brasileiro no início do século XXI: crescimento econômico, distribuição de renda e destruição ambiental. In: HEINRICH BÖLL FOUNDATION (Org.). *Um campeão visto de perto*. Uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro no início do século XXI. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation. p. 32-47.

MIGNOLO, Walter. Os esplendores e as misérias da “ciência”: colonialidade, geopolítica do conhecimento e pluriversalidade epistêmica. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). *Conhecimento prudente para uma vida decente*. São Paulo: Cortez, 2003.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, Águas de Lindoia. *Anais... Águas de Lindoia*, SP, 2013.

MOUFFE, Chantal. Por uma política da identidade nômade. *Debate Feminista*. São Paulo: Melhoramentos, ed. especial, 1999.

POLLAK, Michel. Memória, esquecimento e silêncio. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: CPDOC, v. 2, n. 3, p. 3-15, 1989.

PORTELLI, Alessandro. O massacre de Civitella Val di Chiana (Toscana, 29 de junho de 1944): mito, política, luto e senso comum. In: FERREIRA, M.; AMADO, Janaina (Orgs.). *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro: FGV, 1996. p. 103-130.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, set. 2005. (Colección Sur-Sur).

RANCIÈRE, J. O dissenso. In: BIGNOTO, N.; NOVAES, A. (Eds.). *A crise da razão*. São Paulo: Cia das Letras, 1996. p. 367-382.

SANTOS, Silvio C.; NACKLE, A. Povos indígenas e desenvolvimento hidrelétrico na Amazônia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 8, n. 3, p. 71-83, 1988.

SCOTT, James C. *Seeing like a State: how certain schemes to improve human condition have failed*. Yale University Press, 1998.

SIGAUD, Lygia; MARTINS-COSTA, Ana Luiza; DAOU, Ana Maria. Expropriação do campesinato e concentração de terras em Sobradinho: uma contribuição à análise dos efeitos da política energética do estado. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice: Anpocs, 1987.

VIANNA, Aurélio. Estado e meio ambiente: a implantação de hidrelétricas e o Rima. *Revista Tempo e Presença*, Cedi, v. 11, n. 243, p. 12-14, 1989.

ZHOURI, Andréa. Belo Monte. Crise do sistema ambiental e da democracia. In: _____. (Org.). *Desenvolvimento, reconhecimento de direitos e conflitos territoriais*. Brasília: ABA, 2012.

_____. From 'participation' to 'negotiation': supressing dissent in environmental conflict resolution in Brazil. In: BRYANT, Raymond (Ed.). *International Handbook of Political Ecology*. Londres: Elgar, 2015.

ZHOURI, Andréa. Mapeando desigualdades ambientais: mineração e desregulação ambiental. In: _____.; VALENCIO, Norma (Orgs.). *Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

